

土地家屋調査士のための法律学（5）：地図整備

七戸, 克彦
九州大学大学院法学研究院：教授

<https://hdl.handle.net/2324/12473>

出版情報：土地家屋調査士. 605, pp.10-17, 2007-06. Japan Federation of registered land and building investigator Associations

バージョン：

権利関係：

土地家屋調査士のための法律学(5)

地図整備

九州大学大学院法学研究院教授

七戸 克彦

1 平成 17 年改正の内訳

前回までの平成 16 年不動産登記法全面改正に関する説明に引き続き、今回と次回の 2 回にわたって、平成 17 年 4 月 13 日法律第 29 号「不動産登記法等の一部を改正する法律」の説明を行う。

この改正法律は、新不動産登記法の一部改正(1条)、司法書士法の一部改正(2条)、土地家屋調査士法の一部改正(3条)の全3箇条からなるが、この改正を行うこととなった動因は、立法担当者の説明によれば、以下の2点にあったとされる。〔1〕その1は、平成 15

年6月の都市再生本部「民活と各省連携による地籍整備の推進」(平成地籍整備)であり、〔2〕その2は、平成 13 年 11 月 16 日法律第 119 号「司法制度改革推進法」に基づき内閣に設置された司法制度改革推進本部が発出した一連の決定であるが、そのいずれの動機が、どの程度の比重をもって反映されたかは、各改正点によって異なっている(【資料 1】参照)。

しかも、〔1〕の点は、そもそも地籍整備事業一般に関する問題であったところが、対象の都市域への限定の結果、法務省の地図整備事業への波及が現実化したもの

であり、他方、〔2〕の点は、当初の目的は、境界確定訴訟の制度を完全廃止して裁判外紛争解決手続(ADR: Alternative Dispute Resolution)に移行させる点に存したところ、その後、上記都市域における地籍整備の要請が加わり、紆余曲折の末、最終的には、筆界に関する登記官主導の行政型 ADR と所有権界に関する土地家屋調査士・弁護士共同の民間型 ADR の創設に加えて、そもそも廃止されるはずだった境界確定訴訟も手つかずの形で存続させるという、すこぶる不本意な結末に終わった。

【資料 1】平成 17 年 4 月 13 日法律第 29 号「不動産登記法等の一部を改正する法律」の内訳

| | | | |
|------------------------|-----|---|---------------------------------|
| 1 条 (不動産登記法の一部改正) | (1) | 新法の既存条文の内容修正(① 25 条 7 号、② 29 条 2 項、③ 58 条 1 項 2 号、④ 63 条 1 項、⑤ 122 条、⑥ 125 条→改正 153 条、⑦ 131 条→改正 159 条、⑧ 134 条削除→改正 162 条新設、⑨ 135 条→改正 163 条) | ①③④は新法の不備の修正、②⑤⑥⑦⑧⑨は下記(2)(3)の一環 |
| | (2) | 「第 6 章 筆界特定(123 条～ 150 条)」制度の新設 | 地籍整備+司法制度改革 |
| | (3) | 旧「第 6 章 雑則」「第 7 章 罰則」の章数・条数繰下げ(「第 7 章 雑則」「第 8 章 罰則」) | 上記(2)の新設に伴う繰下げ措置 |
| 2 条 (司法書士法の一部改正) | (1) | 筆界特定手続に関する書面作成業務および代理権の付与(3 条 1 項 2 号) | 上記 1 条(2)+司法制度改革 |
| | (2) | 簡裁訴訟代理等関係業務につき上訴提起の代理権の付与(3 条 1 項 6 号) | 司法制度改革 |
| | (3) | 簡裁訴訟代理等関係業務につき仲裁手続の代理権の付与(3 条 1 項 7 号) | |
| 3 条 (土地家屋調査士法の一部改正) | (1) | 筆界特定手続の代理権(3 条 4 号)および書面作成業務(3 条 5 号)の権限の付与 | 上記 1 条(2)の一環 |
| | (2) | 民間紛争解決手続代理関係業務(3 条 7 号、8 号)の権限の付与 | 上記 1 条(2)+司法制度改革 |

今回は、以上の経緯のうちの前半部分——すなわち国土調査法に基づく地籍整備事業と不動産登記法14条の定める登記所備付地図の整備事業の関係までを述べることにしたいが、話の内容は、前回までの平成16年改正の分析などと同様、それぞれの事業主体にとっては、あまり愉快なものにはならないだろう。

2 バーズアイ・ビュー

と、ここまで書いて、昔、法制史の教授から、次のような忠告を受けたことを思い起こした。それは「法制史の手法を現代に用いてはならない」というものである。

(1) 千里眼と厄難

たとえば徳川幕府の滅亡をもたらした政策の失敗を分析した場合、徳川家の子孫の怒りを買う可能性は(ないとは断言できないが)おそらく少ないであろう。一方、日露戦争における乃木希典将軍の二〇三高地攻略作戦は、戦術的に見て失敗と評価されているが、それは、今だからこそいえる事柄で、当時は到底口にするにはできなかったろう。教授は言った。「生乾きの歴史に対して、法制史の手法を用いてはならぬ。少なくとも関係者が生きていた間は、法制史の手法は禁じ手である。禁を破った者には、多大なる厄難が降りかかることになる」。確かに、その言は正しい。今ものたうち回っている生乾きの歴史に対して、いくら客観的分析を試みたところで、読み手の側では、何らかの政治的な意図を含んだデマゴグの類いとしか受け取らない。結果として、そのような言説を行う者は、非難

の対象になるか、あるいは政治的に利用されるだけである。

にもかかわらず、この手法が魅力的であるのは、100年前の明治時代の出来事を100年後のわれわれが冷たい視線で分析できるように、100年後の人間になりきって100年前の現在を分析するとき、より遠くまで見通せるからである。「岡目八目」とは、碁は、打っている当事者よりも、傍らで見ている者のほうが八目先まで手を読むことをいうが(八目の棋力の差が生ずることではない)、その程度の距離では足りぬ。鳥のように空高く距離を隔ててこそ、鳥瞰図(Bird's Eye View)を描くことができる。

法制史の手法は、そのような千里眼を使い手に与える。だからこそ、使い手に厄難がもたらされるのを覚悟のうえで、禁を破ってこの手法を使いたい衝動に駆られる。

とはいえ、僕がこの手法を十分に使いこなしているかといえば、まだまだ未熟の部類である。測量学の実習などでは、まずは目測、次に歩測、巻尺、さらに光波測距儀、GPS測量機を用いた測量へと進むようだが、目測の測定精度は、熟練者でも6分の1程度、歩測は30分の1程度であるのに対して、鋼巻尺(スチールテープ)の精度は1万分の1、インパル基線尺になると1桁違って10万分の1、光波測距儀は17万分の1、GPS測量機も14万分の1程度、これと同様に、法制史の手法にも、精度の粗いものから高精度のものまで、種々のものが存在するが、僕はそのすべてを使いこな

せるわけではない。また、同じ道具を使っても、使い手の力量によって差が生ずる点も、測量と全く同様で、目測に関して、鳥の中には、首を左右に振って基線(ベースライン)を作り、前方交会法を用いて獲物の位置を把握し捕食するものもいるというが、これと同じ要領で鳥なみの精度の目測ができる土地家屋調査士がいれば(普通は単純に対象物の大きさから判断する)、同業者は神と崇めることだろう。

もっとも、ごく稀にはあるが、神の領域に達する人もいる。たとえば伊能忠敬の測量は、ほぼ歩測による道線法と交会法に頼っているが、フランス革命期の1801年に行われた第2次測量(測定区間662km)における緯度1度の長さは11.7kmと、今から5年前の2002年改正測量法施行まで日本が準拠していたベッセル楕円体の98.8%の値を叩き出している。

他の分野においても、神のごとき千里眼をもつ人間は、もちろん存在する。「千里眼」はフランス語では《voyant》(動詞《voir》(見る)の名詞形)というが、なぜか日本では、直訳して「見者」ということがある。それは、当時16歳だった少年のせいである。以下、本題に入る前の小手調べに、法制史の手法を用いて、この少年について調べてみよう。

(2) パリ・コミュニケーションと見者

その少年は、1854年(日本でいえば安政元年)10月20日、フランス北部ベルギー国境のアルデンヌ県の県庁所在地シャルルヴィル市(現在はシャルルヴィル=メジエール市)に生まれた。

1870年（明治3年）1月、15歳の少年は、中学に赴任してきた21歳の修辞学教師ジョルジュ・イザンバルと出会い、この青年詩人教師の下で、詩作を始めるようになる。

一方、その年の7月19日開始の普仏戦争において、9月2日セダン陥落の際、皇帝ナポレオン3世は10万の将兵とともに投降した。だが、2日後の9月4日にはパリで革命が勃発し、ナポレオン3世の廃位と国防政府の樹立が宣言され、戦争は続行された。

これに対して、独軍は、翌1871年（明治4年）1月5日よりパリを本格的に攻撃、結局、同月26日の独仏休戦条約締結により、28日にはパリ開城、翌2月8日国民議会総選挙により、13日ティエール首班の臨時政府がボルドーに成立し、同月26日ヴェルサイユ仮平和条約調印、3月1日ボルドーで仮平和条約が批准される。

しかし、この平和条約の内容はアルザス・ロレーヌ地方3県の割譲など屈辱的なものであったため、各地で条約批准反対の暴動が勃発、独軍の包囲に最後まで抵抗したパリの民衆も蜂起し、同月13日国民共和連盟を結成、18日には臨時政府の武装解除命令に反抗し叛乱を開始したため、ティエール臨時政府はパリを捨てヴェルサイユに退いた。その後のパリでは、市民による選挙が行われ、3月28日革命政府の成立が宣言される。パリ・コミューン——フランス語では《Commune de Paris》——の誕生である。

だが、この世界初の労働者階級による自治都市国家も、長くは続

かなかった。翌4月2日、ヴェルサイユの臨時政府は、独軍の援護のもとにパリ攻撃を開始、5月21日ヴェルサイユ軍はパリに突入し、翌22日より「血の週間」が始まる。セヌ川が赤く染まったとまでいわれる激しい市街戦の末、24日には市役所全焼、28日コミューンは鎮圧され、コミューン派7万人が処刑された。

なお、コミューン政府樹立の前日である3月27日、21歳の日本人青年が官費留学生としてパリに到着している。若干19歳にして官軍の会津征討越後口総督府大参謀、明治政府の新潟府知事（ただし赴任した形跡はない）を務めた西園寺公望であり、その後、彼は10年の長きにわたってパリに滞在することになるが、今回は彼について述べる暇はない。

一方、このとき、16歳の少年はどうしていたか。彼は、コミューン動乱中の5月15日、教師イザンバルの養親の家のあるノール県ドゥエ市で知り合った詩人ポール・ドゥムニーに宛てて、【資料3】のような手紙を書く。これが、いわゆる「見者の手紙(Lettre du Voyant)」であって、その中で、少年は、見者とならんとして「身が裂けるなら裂けよ」と叫ぶ（なお、これに続く「他の恐るべき労働者たち」というのは、コミューン派を意識したものと解される。「見者になりたい」との彼の願いは、2日前のイザンバル宛の手紙にも記されているが（【資料2】）、その後、同年9月、少年は、傑作「酩酊船(Le Bateau ivre)」を携えて、パリのヴェルレーヌの許を訪れる。その後の2年間の放蕩

生活の後、19歳で書かれた「地獄の季節(Une Saison en Enfer)」は、詩に対する彼の絶縁状であったが、しかし、それは、彼の全集の序文を執筆したポール・クローデルをして「フランスの散文は……ついにここに到達した」と言わしめるものであった。

ちなみに、ポール・クローデルは、彫刻家カミーユ・クローデルの弟。ランボーの影響を強く受けたこの詩人は、大正10年（1921年）から6年間駐日大使を務めた外交官でもあり、昭和2年（1927年）の関西日仏会館（京都大学正門前）創設にも関わり、現在、日仏会館の図書室には、姉カミーユ作の胸像が配置されている。

(3) 事実をして語らしめよ

以上のごとく、歴史は、ねじれ渦巻き複雑に絡み合うところの、混沌としたダイナミズムであり、それは、——話は一気に卑俗化するが——、平成17年改正においても変わるところはない。

しかし、残念ながら、神は、僕に対しては、詩人に与えたような千里眼を与えなかったもので、僕としては、混沌を解きほぐすため、測量学校の新入生がするように測量学をイロハから学び、さらに、大手測量器具メーカーのソキアは、大正9年（1920年）に設立された老舗で、1992年の社名変更までは測機舎という名前であったとか、トータルステーションというのも、もともとはヒューレット・パッカード社の商品名であり、そもそも同社自体も、1939年（昭和14年）に創設されたときは計測器メーカーであったところ、1999年に計測器部門を切り離して別会

社(アジレント・テクノロジー)とし、現在のコンピュータ機器メーカーとなったものであり、今ではもうTSも製造していない——などといった事柄まで調べまくって事実を拾い上げる方法しか持ち合わせていない。直観的に本質を見抜く能力をもたない者が、遙か遠くまで見通すためには、膨大な資料収集を通じて事実を一片ずつ得てゆくしかない。

ところで、法制史の教授は、こうも言っていた。もし法制史の手法を用いた論文を書くのであれば、「事実をして語らしめよ」。

そこで、以下では、平成17年改正に至るまでの地籍・地図整備の立ち後れの理由につき、「事実をして語らしめる」ことにしよう。

3 地図整備

地籍整備は国土交通省、地図整備は法務省の仕事であるが、以下では、まず法務省管轄の不動産登記法14条1項地図の側から話を始めよう。新法制定後も、旧法の名残で「17条地図」と呼称する人もいるが、この旧法17条は、昭和35年の登記簿・台帳一元化の際に新設された規定である。

(1) 土地台帳附属地図

登記・台帳一元化に至るまでの経緯は、調査士の先生方に周知の事柄とは思いますが、事柄の発端は、明治6年より実施された地租改正の際に作成された「地租改正図」(「改租図」「字限図(あざきりず)」「字切図(あざきりず)」あるいは「野取絵図」などとも呼ばれる)で

ある。この地図は、当時の測量技術が未熟だったこと、短期間に実施されたことに加えて、土地所有者自らの作製に委ねたため、著しく正確性に欠けていた。

そこで、明治17年太政官布告第7号「地租条例」制定の後、明治政府は、明治18年2月18日大蔵大臣訓示「地押調査ノ件」、明治20年6月20日大蔵大臣内訓「地図更正ノ件」を発し、地租改正図を再測して「地押調査図」を調製した。そして、明治22年6月20日勅令第39号「土地台帳規則」の制定に伴い、地押調査図は、土地台帳附属地図として、正本は税務署、副本は市町村役場に保管されることとなった。

その後、土地台帳附属地図は、前示「地租条例」を全面改正した

【資料2】筑摩書房版『世界文学大系43』(訳者代表・鈴木信太郎、1962年)331頁以下「文学書簡8」(アルテュール・ランボオ発ジョルジュ・イザンバル宛)【平井啓之訳】

……僕は詩人になりたいのです。そしてヴォワイヤン(見る人)^{〔訳注6〕}になりたいと努めています。貴方には何のことかさっぱりおわかりにならぬでしょう。僕だってほとんど説明の言葉に苦しむのです。凡ゆる感官を放埒奔放に解放することによって未知のものに到達することが必要なのです。苦悩は大変なものですが、しかも強くあらねばならず、生まれながらの詩人であらねばなりません。そして僕は自分を詩人であると確信したのです。

〔訳注6〕ヴォワイヤンとは「見る人」との意味であるが、その真意ははなはだ難解である。次の手紙9のポール・ドゥムニーあてのものとおわせ読むべきである。

【資料3】前掲書276頁、332頁以下「文学書簡9」(アルテュール・ランボオ発ポール・ドゥムニー宛。いわゆる「見者の手紙」)【平井啓之訳】

……僕はヴォワイヤン^{〔訳注10〕}であらねばならない、自らをヴォワイヤンたらしめねばならぬ、というのです。「詩人」はあらゆる感覚の長期にわたる、大がかりな、そして理由のある錯乱を通じてヴォワイヤンとなるのです。あらゆる形式の恋愛や、苦悩や、狂気によって。彼は自分自身を探求し、自分の内部に一切の毒を汲みつくして、その精髓だけをわが物とします。それは完き信念、超人的な力、を必要とするといういわれぬ呵責であって、そこで、彼はとりわけ偉大な病者、偉大な罪人、偉大な呪われ人となり、——そして、至高の「賢者」となるのです！——なぜなら彼は未知のものに到達するのです！ それというのも、もともとゆたかな魂を、彼が誰にもまさって涵養したからです！ 彼は未知のものに到達し、そして、その時、狂乱して、己のさまざまな視線についての知的認識力を失ってしまった時に、はじめて彼はそれらの視象〔ヴィジョン〕を真に見たのです！ その飛躍の最中に前代未聞の名付けようもないことどもによって彼の身が裂けるなら裂けよ、であります。他の恐るべき労働者たちが後にやってくることでしょう。彼らは他の者が倒れた地平線から始めることでしょう！

〔訳注10〕ヴォワイヤン(見る人)とは詩人ランボオの詩法の根幹であるが、手紙8とおわせ読めば、自我についての反コギト的見解と、認識者としての詩人の責務の自覚と、そしてその詩人の生活をダイナミックなものとして規定したものであることがわかる。そして『見る』人としての詩人の作品が客観詩であることが主張されている。

「地租法」(昭和6年3月31日法律第28号)、さらに終戦直後の「土地台帳法」(昭和22年3月31日法律第30号)の下で、課税の際の資料として機能してきたが、しかし、昭和24年のシャープ勧告に基づく税制改革により、従来府県税であった地租税・家屋税は廃止され、代わって市町村が固定資産税を課税することとなった。

だが、その結果として問題となったのが、従来税務署が行っていた土地台帳・家屋台帳の事務を、どの官庁に移管させるか、という点であり、省庁間の折衝の結果、結局、「土地台帳法の一部を改正する法律」(昭和25年7月31日法律第227号)・「土地台帳法施行令」(同日政令第246号)・「土地台帳施行細則」(同日法務省令第88号)により、登記所に、土地台帳のほか地図を備えることとされた(細則2条1項)。そもそもこの段階で、土地台帳附属地図が、建設省(地理調査所。1960年より国土地理院)に渡っておれば、現在の地図整備の状況は、大きく変わっていたであろう。

もっとも、土地台帳・家屋台帳に限っていえば、当時の法務省の施策は積極果敢であった。すなわち、移管直後より、台帳を登記簿と一元化するための前段階として、旧来の大福帳式の登記簿をバインダー式帳簿に改め、登記用紙の表題部・甲区・乙区をそれぞれ別葉とし、土地登記簿は地番の順、建物登記簿は家屋番号の順に編綴する作業を開始し、これに対応した不登法改正を行ったのである(昭和26年4月20日法律第150号)。そして、10年の作業を経た

後、満を持して昭和35年不登法改正が行われ(昭和35年3月31日法律第14号)、土地台帳・家屋台帳は、登記簿の表題部として生まれ変わったのであった。

(2)旧法17条地図

一方、昭和35年改正は、大正2年改正により削除されたまま空条になっていた17条部分に、新たに「登記所ニ地図及び建物所在図ヲ備フ」との条文を新設した。

しかし、旧土地台帳附属地図を、そのままこの17条にいう地図に移行させることは、考えられなかった。というのも、上述のごとく、旧土地台帳附属地図は、そもそも明治20年前後に作製された地押調査図に由来するところ、地押調査にあっては、図根測量が行われていないため、土地台帳の目的である課税との関係では十分であっても、登記簿の附属地図の基準を満たしていない。登記簿の附属地図たり得るためには、当該土地それ自体に関する地目・地積等の情報のみならず、周囲の土地との間の位置関係が明確化されていること——換言すれば、現地復元性を有すること——が不可欠だからである。

昭和35年改正を行った時点において、法務省は、この旧法17条地図を、登記所自らが作製することによって整備する方針でいたようである。だが、登記簿本体のバインダー帳簿化、台帳との一元化作業とは対照的に、旧法17条地図の整備は、ほとんど進捗しなかった。すなわち、①昭和43年度より昭和63年度に至るまでの21年間の長きにわたって行われた旧法17条地図作製作業(モデ

ル作業)の成果は、わずか46地区、約45km²にすぎない。また、②昭和52年から実施された基準点設置作業も、昭和63年度までに67地区、わずか35km²にすぎなかった。高度経済成長期における土地取引の活発化にもかかわらず、なぜ地図整備の要求が、法務省の施策に反映されるほど強くなかったのか、その理由は必ずしも明らかではない。

法務省が、地図整備事業に本格的に取り組むようになるのは、バブル経済期の以後のことである。

その1は、磁気ディスク登記簿を導入した昭和63年不登法改正の際の衆議院法務委員会・参議院法務委員会の附帯決議(いずれも7号)「地図整備の諸方策を更に積極的に推進すること」を受けた、平成元年1月31日民三第187号民事局長通知「地図整備の具体的推進方策について」であった。

ところが、その後、後述するように17条地図の最大の給源である地籍図につき、昭和61年の地籍調査作業規程準則(昭和32年総理府令第71号)等の改正に基づき数値法により作製された地籍図(数値地図)が、法務局に送付されてくるようになった。しかしながら、法務局の側では、このような精度の高い数値地図を管理・利用するシステムがなかったため、分筆線等の地図の書き入れを、手書きで行わざるを得なかった。そこで、法務省は、平成5年度に試行的に全国10の法務局・地方法務局に「数値地図管理システム」を導入し、さらに、平成7年度には、数値地図のみならずすべての地図を対象とした「地図管理システム」

を全国40の法務局・地方法務局に導入した。

しかし、その間にも、他省庁や地方自治体あるいは民間においては、地図情報のコンピュータ化が進行し、政府も、平成6年12月25日閣議決定「行政情報化推進基本計画」や、平成7年1月17日の阪神・淡路大震災を受けて同年9月26日に「地理情報システム(GIS)関係省庁連絡会議」を設置する状況にあって、法務省の地図行政は立ち後れを見せていた。

そこで、法務省は、平成9年8月27日民三第1488号民事第三課長通知「地図整備の方向」を発出し、とくにコンピュータ化に重点を置いた施策展開の方針を打ち出した。

しかしながら、そこで打ち出された方針の実施は大幅に遅れ、「平成11年度を目処に、地図を磁気ディスクをもって調製することができる旨の所要の法的措置を講ずる」(第二3(2))との方針は、平成16年新不動産登記法制定によってようやく実現し(予定より5年遅れ)、また、「平成13年度末までに所要の法改正作業を行い、平成14年度中の運用開始を目指す」(第三2(4))とされていた「地図情報システム」の本システムも、連載前号で述べたように、平成19年になってようやく運用が開始された(予定より4年遅れ)。

また、「〔旧〕法17条地図作製作業は、今後とも積極的に推進するものとし、この作業においては、トータルステーション、地図管理システムを活用するとともに、成果品である数値情報を同システムに登録し、活用する」(第四6)と

されたが、しかし、法務局作製地図の総数は、平成15年度に至るも、4,000枚程度にしか達しなかった(〔資料4〕A欄③参照)。

(3) 公図

一方、昭和35年法改正の結果法的根拠を失った旧土地台帳附属地図(これを「公図」と呼ぶ用語法が、いつから一般化したのかは判然としにくい。ご教示いただければ幸いです)に関しては、旧法17条地図が整備されるまでの間は、便宜従来どおりの取扱いをするものとされた(昭和36年1月14日民三第38号民事第三課長依命通知、昭和37年10月8日民甲第2885号民事局長通達)。

もっとも、昭和39年12月2日民甲第3901号民事局長回答は、公図の閲覧に関して、①閲覧は庁舎の狭隘を一層著しくし、登記事務全体の円滑な処理を阻害する、②乙号事件の処理の点から見ても、かなりの負担となっている、③公図自体の損傷が進む、④補修率の完全性が至難である、⑤法令上の根拠がない、との理由から、「原則として閲覧を禁止し、分筆の登記の申請等のため、やむを得ないと認められる場合にのみ許容する取扱いをすることはできないでしょうか」との照会に対して、「従前の取扱いの範囲内で合理的に制限するのが相当と考える」と回答している。この回答が、公図につき、地図に準ずる取扱いを認めたものなのか、その逆なのかは、必ずしも判然としにくい。

だが、その後、平成5年不登法改正により、「登記所ニ第17条ノ規定ニ依リ地図ガ備ヘラルル迄ノ間之ニ代ヘテ地図ニ準ズル図面

ヲ備フ」(24条ノ3第1項)との規定が新設され、公図に再び法的根拠が付与されることになった。また、閲覧および写しの交付に関しても、「何人ト雖モ第1項ニ定ムル間手数料ヲ納付シテ利害ノ関係アル部分ニ限り地図ニ準ズル図面ノ閲覧ヲ請求スルコトヲ得此場合ニ於テハ第21条第3項及ビ第4項ノ規定ヲ準用ス」(第3項)との規定が設けられるに至る。

こうして、上記照会のうち、①②⑤の問題は解消したが、しかし、古い図面であるだけに、上記照会③も述べるように、劣化・損傷が進んでいる公図も少なくない。そこで、これに対しては、上記照会④にも触れられているように、昭和47年度以降、地図再製(マイラー化)作業が進められ、その結果、昭和63年には、再製原図87万枚、再製後の地図118万枚の成果を得た。

その後、前掲平成元年「地図整備の具体的推進方策」は、17条地図も含めて「すべての地図をポリエステル・フィルムによって再製する」との方針を打ち出したが(第五・一(2))、しかし、平成9年「地図整備の方向」は、一転して「和紙、アルミケント地図のマイラー化は、原則として廃止する」とした(第四2)。原則廃止の理由は、コンピュータ化の方針との間で齟齬を来すからであるが、しかし、公図の閲覧・複写の許容を原則とした以上、これ以上の損耗・汚損が進まぬうちに、電子データ化その他適切な保存措置を講ずる必要が生じている。

4 地籍整備

以上の不動産登記法 17 条（現在では 14 条 1 項）地図整備に対して、地籍調査は、土地台帳およびその附属地図が登記所に移管された翌年に制定された国土調査法（昭和 26 年 6 月 1 日法律第 180 号）に基づき開始された制度であるが、その成果である地図（地籍図）および簿冊（地積簿）の写しは、〔Ⅰ〕一方において、土地台帳（昭和 35 年不登法改正以降は土地の登記）の事務をつかさどる登記所に送付され（同法 20 条 1 項）、〔Ⅱ〕他方において、当該都道府県知事または市町村長に送付され、保管・一般の閲覧に供される（同法 21 条 1 項・2 項）。

(1) 地図の最大の給源

問題は、上記〔Ⅰ〕により登記所に送付された地籍図が、旧法 17 条地図となり得るかどうかであるが、この点に関して、昭和 37 年 3 月 20 日民甲第 369 号民事局長通達は、①国土調査法による地図

（これをそのまま土地台帳附属地図としたものを含む）、および、②土地改良法による確定図ならびに土地区画整理法による換地図については、原則として旧法 17 条地図として差し支えないとし、この措置は、翌 4 月 20 日に全面改正された不動産登記事務取扱手続準則 27 条に反映され、昭和 46 年 3 月 15 日の同準則全面改正後の 30 条 1 項・2 項、昭和 52 年 9 月 3 日改正後の 28 条 1 項・2 項を経て、新法下では省令事項に引き上げられ、不動産登記規則（平成 17 年 2 月 18 日法務省令第 18 号）10 条 5 項・6 項として規定されるに至っている。

もっとも、【資料 4】A 欄に示したように、②土地改良事業・土地区画整理事業等による土地の所在図が、旧法 17 条地図に占める割合は 13.8%にとどまっております、他方、すでに触れたように、③法務局自身が作製する地図の占める割合は、きわめてわずかであるから、結局、旧法 17 条地図の主た

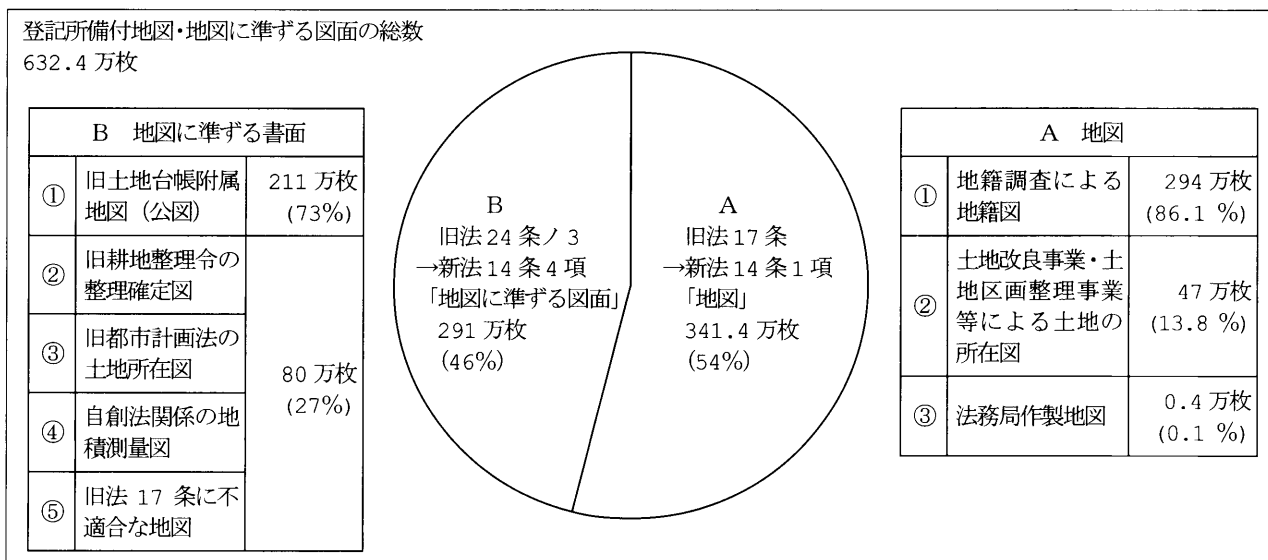
る給源は、①地籍調査に基づく地籍図に求められているというのが現状である。

(2) 地籍整備のボトルネック

ところが、この最大の供給源であるところの地籍調査の進捗状況はすこぶ遅れている。

地籍調査は、現在、平成 12 年度～ 21 年度の第 5 次国土調査事業十箇年計画の後期に入っているが、前回（平成 2 年度～ 11 年度）第 4 次国土調査事業十箇年計画につき、政府担当者は、実施状況の遅れと、その原因を、次のように説明していた。「本調査の実施に当たりましては、一筆ごとの土地の位置や境界の確認に多くの時間と労力を要するなどの要因によりまして、第 4 次計画が終了する本年度〔＝平成 11 年度〕末におきましても全国の調査対象面積に対しまして 43%の進捗率、このうち特に都市部にありましては、筆数が多く権利関係がふくそうしているなどの要因も加わりまして 17%の進捗率にとどまる見込みでありま

【資料 4】 登記所備付地図・地図に準ずる図面の内訳（平成 15 年 4 月現在）



す」(平成11年9月9日参議院決算委員会における政府説明員(小林新一国土庁土地局長)答弁)。

この説明からも知られるように、地籍調査の主たる阻害要因は、一連の作業工程(A工程～H工程)のうち、一筆地調査(地籍調査作業規程準則(昭和32年10月24日総理府令第71号)3条1号、13条以下)の工程(E工程)における、現地調査(同準則23条以下)段階での、筆界調査(同準則30条)の困難性の側面に存した。というのも、①現地調査の際には、「当該調査に係る土地の所有者その他の利害関係人又はこれらの者の代理人の立会を求める」こととされ(同準則23条2項)、また、とくにその中でも②筆界調査に関しては、「土地の所有者その他の利害関係人又はこれらの者の代理人の確認を得て調査する」ことが要求されている(同準則30条1項)。ところが、実際には、利害関係人の①立会ないし②筆界の確認が得られないことが、地籍調査事業全体のボトルネックとなっていたのである。

なお、このうち②筆界の確認が得られない場合に関しては、調査図素図の当該部分に「筆界未定」と朱書して作業が続行されるため(同準則30条旧2項、第5次計画の実施に伴う平成12年改正により3項に繰下げ)、これがそのまま地籍図となって、登記所に送付されてくることもある。これに対する登記所側の処理は、1枚の地籍図中の大部分が筆界未定の場合、旧法17条に不適合な地図(【資料4】B欄⑤)として取り扱

うものとして備え付けるというものであって、その結果、旧法17条地図ないし新法14条1項地図の中にも、筆界未定のもが生じてしまうこととなる。

5 迷走の始まり

上記のような一筆地調査(E工程)のボトルネックの解消策として、第5次国土調査事業十箇年計画策定に際して設置された国土庁の諮問機関「国土調査に関する懇談会」は、平成11年8月18日、①立会・筆界確認手続の効率化と、②一筆地調査の民間への外部委託の2点を内容とする報告書を提出した。

だが、これとほぼ時を同じくして、平成12年3月、法務省の側からも、「裁判外境界紛争解決制度に関する調査・研究」報告書が公表される。平成17年改正の立法担当者は、これを、平成17年改正により創設された筆界特定制度構想の基点と位置づけているが、しかしながら、この調査・研究報告書は、もっぱら司法制度改革の視点から現行境界確定訴訟制度の改革を図ろうとするものであって、上記国土庁懇談会報告書や、次に見る平成地籍整備におけるような、登記所備付地図整備ないし地籍整備の観点を、制度改革の目的に据えていない。

これに対して、境界確定訴訟の改革問題と地籍整備推進問題とを結合させたのが、先にも述べてきた平成15年6月26日都市再生本部「民活と各省連携による地籍整備の推進」(平成地籍整備)であった。

そして、これを受けて、翌平成

16年6月、法務省は、「新たな土地境界確定制度の創設に関する要綱案」を公表する。

ところが、平成17年2月8日閣議決定を経て、翌9日第162回国会(常会)に提出された法律案(内閣提出第34号)の内容は、上記「要綱案」から大幅に後退したものとなっていた。

要綱案公表から法案策定までの間に、境界確定をめぐる、一体いかなる事態が生じたのか。この点に関しては、次号でお話することにしよう。